

Een Europese grondwet? dan eerst een fiscale

Vanaf januari dit jaar probeert Duitsland, als voorzitter van de Europese Unie, een nieuwe impuls te geven aan het door Frankrijk en Nederland verworpen grondwettelijke verdrag. Langs de bekende paden gedacht, wordt dat hangen en wurgen. Maar het kan ook anders en zoveel beter door er een echte grondwet van te maken.

Er is wel gezegd dat minstens de helft van alle revoluties, geheel zo niet gedeeltelijk, fiscale revoluties zijn geweest. De Amerikaanse (1776) en onze eigen opstand tegen Alva's tiende penning zijn daar voorbeelden van. Zo waren bij de afwijzing van de grondwet de hoogte van de netto Nederlandse bijdrage en de dreigende vermindering van de landbouwsteun aan Frankrijk ook redenen tot afwijzing. Een oplossing moet hieraan tegemoetkomen. Voor James Buchanan et al. (2000) en Friedrich Hayek (1982) moet een grondwet een echte grondwet zijn. Voor een authentieke grondwet moeten we niet uitgaan van een goedwillende overheid die het algemeen belang dient, maar van een overheid die haar macht, gedreven door het eigenbelang van de bestuurders, steeds verder wil uitbreiden ten koste van de burgers. Een overheid wil steeds meer uitgeven. In Amerika heeft de afgelopen jaren per saldo geen congreslid voor een verlaging van de uitgaven gestemd, ondanks de retoriek van fiscale disciplini (Dircksen, 2005) en werden bij hoorzittingen over hogere uitgaven in een verhouding van 145 tegen 1 slechts lobbyisten die vóór waren gehoord (Payne, 2006).

Met een grondwet maken we ruimte voor het beste maar gaan uit van het slechtste. Daarom moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt in het vaststellen van de constitutionele regels van het spel en de regels van het dagelijkse politieke spel binnen die regels. Die eerste regels bepalen politici en burgers achter een gordijn van onzekerheid over hun positie in de toekomst. Wie had vooraf gedacht dat uitgerekend Duitsland vijf jaar op een rij de normen van het Stabiliteitspact zou breken? Unanimiteit kan en moet worden nagestreefd bij de besluitvorming over de constitutionele regels. Het is altijd makkelijker om overeenstemming te bereiken over regels dan over wie bijvoorbeeld onze favoriete speler is. De uitgangspunten van de weggestemde grondwet stonden hier recht tegenover. Het moest allemaal efficiënter en er moest meer ruimte komen voor beslissen met gekwalificeerde meerderheden. Op zich zijn dat geen slechte zaken, zij het alleen hier op het verkeerde moment op de verkeerde plaats. Buchanan et al. (2000) maakt dat duidelijk met een voorbeeld. Het is kostbaar om een hek of een halsband te kopen. We kunnen bewijzen dat geen hek en geen halsband nog efficiënter is, gegeven dat we onze hond zo kunnen opvoeden dat hij de grenzen van ons terrein respecteert. Misschien is dit een vreemd voorbeeld. Maar is het anders te veronderstellen dat het ene belastingstelsel efficiënter is dan het andere, gegeven dat een overheid slechts uit is op grotere efficiëntie. Andere criteria zijn ook nodig.

Hoe ziet een echte grondwet eruit? In ieder geval niet zoals nu in de EU waar de Europese commissie, het Europees parlement en de Europese raad zowel de regels bepalen als binnen die regels

het spel spelen. Meespelende scheidsrechters heb je alleen in het straatvoetbal en zij functioneren ook daar niet. Hayek (1982, pp. 126-7) wil de competenties scheiden op het gebied van fiscale besluitvorming: een wetgevende vergadering bepaalt de algemene regels en een algemene vergadering maakt het beleid binnen die regels.

Daarnaast is voor Buchanan en Hayek een constitutioneel vastgelegde beperking van taken noodzakelijk. In de voorgestelde grondwet leek eerder het omgekeerde het geval. De grondwet beschreef taken die de EU alleen moest verrichten (bijvoorbeeld concurrentiepolitiek), taken die zij samen met de lidstaten moest uitvoeren (bijvoorbeeld milieubeleid) en taken, zoals toerisme, die zij kon ondersteunen. De invloed van de EU is daarmee de facto onbeperkt. Ook als we alleen al kijken naar hoe ze subsidies verstrekt. De goudkoorts breekt direct uit als de EU een subsidie van zeg 50 procent van de kosten geeft. Wie zegt hier – tegen EU-invloed dus – nee tegen?

Kortom, dat de lidstaten elkaar bij de besluitvorming over de voorgestelde grondwet niet hebben gevonden, bewijst dat het geen echte grondwet was. Daar valt met unanimitéit over te beslissen, zoals in de geschiedenis steeds is bewezen. Een authentieke grondwet, en allereerst een fiscale, is een *sine qua non* voor concreet EU-beleid. Het zijn constitutionele regels die garanderen dat we onze vrijheden kunnen bewaren als individuen en staten die eigen waarden moeten creëren.

LITERATUUR

- Buchanan, B en G. Brennan (2000) *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund.
 Dircksen, J. (2005) *VoteTally Report 108-2. NTUF Policy Paper 156*.
 Hayek, F.A. (1982) *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 3. London: Routledge.
 Payne, J.L. (2006) *Budgeting in Neverland, Irrational Policymaking in the U.S. Congress and What Can Be Done about It*. Washington: Cato Institute, Policy Analysis.

AUKE LEEN

Universitair docent, Departement Fiscale en Economische vakken,
 Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden